

EUROOPAN LENTOTURVALLISUUSVIRASTON

LAUSUNTO 3/2007

yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) n:o 1592/2002 muuttamisesta sen soveltamisalan laajentamiseksi lentopaikkojen turvallisuuden ja yhteentoimivuuden sääntelyyn

I Yleistä

1. Antaessaan yhteisiä siviili-ilmailun sääntöjä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamista koskevan asetuksen (EY) N:o 1592/2002¹ (jäljempänä ”perusasetus”) yhteisön lainsäätäjä kehotti komissiota tekemään mahdollisimman pian² asianmukaisia ehdotuksia sen soveltamisalan laajentamiseksi kattamaan lentoliikenteen ja lentomiehistön luvat. Lisäksi yhteisön lainsäätäjä ennako³ perusasetuksen soveltamista ja keskeisten vaatimusten kehittämistä tulevaisuudessa muille siviili-ilmailun turvallisuuteen liittyville aloille myöhemmin annettavien säädösehdotusten perusteella. Näin ollen, kun komissio esitteli ehdotuksensa⁴ yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1592/2002 muuttamisesta sen soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan lentäjien lupien, lentotoiminnan ja kolmansien maiden ilma-alusten sääntelyä, se ilmoitti samalla⁵ aikomuksenaan olevan laajentaa asteittain viraston toimivaltaa koskemaan lentopaikkojen/lentoasemien turvallisuutta ja yhteentoimivuutta, lennonvarmistuspalveluja ja ilmaliikenteen hallintaa (*Air Traffic Management, ATM*).
2. Perusasetuksessa lentoturvallisuusviraston yhdeksi tehtäväksi säädetään tarvittavan teknisen tuen antaminen komissiolle⁶ sekä sellaisten lausuntojen laatiminen ja antaminen, joiden perusteella komissio antaa omat siviili-ilmailun turvallisuutta koskevat säädösehdotuksensa⁷. Tämä lausunto on laadittu tältä perustalta. Lentoturvallisuusvirasto luovuttaa täten komissiolle lausuntonsa, jonka tarkoituksena on täyttää 15. marraskuuta 2005 annetussa tiedonannossa KOM(2005) 578, lopullinen, esitetyt lentopaikkojen turvallisuutta ja yhteentoimivuutta koskevat velvoitteet.
3. Tämä lausunto käsittää tämän muistion, jossa selitetään lentoturvallisuusviraston näkemykset siitä, minkälaisella politiikalla olisi tuettava lentopaikkojen turvallisuuden ja yhteentoimivuuden sääntelyä yhteisön tasolla, ja jossa ehdotetaan perusasetukseen ja maahuolintadirektiiviin tehtäviä muutoksia sanotun politiikan täytäntöönpanemiseksi. Lisäksi tämän lausunnon liitteinä ovat perusasetuksen uusi liite, joka sisältää keskeiset vaatimukset lentopaikkojen turvallisuuden ja yhteentoimivuuden suhteen, sekä säädösten vaikutusten arviointi.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1592/2002, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2002, yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta (EYVL L 240, 7.9.2002, s. 1). Asetus sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (EY) No 334/2007 (EUVL L 88, 29.3.2007, s. 39).

² Asetuksen 7 artikla.

³ Saman asetuksen johdanto-osan 2 ja 23 kappale.

⁴ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta 15 päivänä heinäkuuta 2002 annetun asetuksen (EY) N:o 1592/2002 muuttamisesta – KOM(2005) 579 lopullinen, annettu 16. marraskuuta 2005.

⁵ Komission tiedonanto KOM(2005) 578 lopullinen, annettu 15. marraskuuta 2005, neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: ”Euroopan lentoturvallisuusviraston tehtävien laajentamisesta – Suunnitelma vuoteen 2010”.

⁶ Perusasetuksen 12 artikla.

⁷ Perusasetuksen 14 artiklan 1 kohta.

II Kuuleminen

a Ehdotettua muutosta koskeva tiedoksianto 06/2006

4. Tämä lausunto on annettu lentoturvallisuusviraston hallintoneuvoston määräämää menettelyä⁸ noudattaen perusasetuksen 14 artiklan säännösten mukaisesti.
5. Lentoturvallisuusviraston verkkosivustolla (www.easa.europa.eu) julkaistiin 16. toukokuuta 2006 kuulemista varten asiakirja NPA nro 06/2006 (*Consultation Document on the basic principles and essential requirements (ERs) for the safety and interoperability regulation of aerodromes*). Siinä lentoturvallisuusvirasto selitti tällaisten toimintojen sääntelyn institutionaalisen kehyksen ja syyt, joiden takia muita siviili-ilmailun turvallisuutta koskevien näkökohtien sääntelyä varten perusasetuksessa jo perustettua rakennetta olisi käytettävä myös lentopaikkojen turvallisuuden sääntelyyn. Tämän yhteydessä virasto esitteli keskeisiä vaatimuksia koskevan luonnoksen. Keskeisissä vaatimuksissa määriteltäisiin lainsäätäjän asettamat turvallisuustavoitteet siten, että jäsenvaltiot noudattavat ICAO-velvoitteitaan⁹.
6. Lisäksi kuulemisasiakirjassa esiteltiin nykyisin hyväksytyyn käytäntöön perustuvat lentoturvallisuusviraston ehdotukset, jotka koskevat lentopaikkojen turvallisuuden sääntelyn yleisperiaatteita yhteisön tasolla. Lopuksi virasto pyysi alan toimijoilta lausuntoja muutamista kysymyksistä, jotta tämä lausunto perustuisi riittävän yksimielisen tuen saavaan politiikkaan.

b Kommentit ja vastaukset sisältävä asiakirja (CRD 06/2006)

7. NPA nro 06/2006 herätti paljon mielenkiintoa, ja sidosryhmät pyysivät, että kuulemiseen tavanomaisesti varattua kolmen kuukauden aikaa pidennettäisiin, jotta ne voisivat valmistella lausuntonsa paremmin, mihin suostuttiinkin. Alkuperäistä määräaikaa (16. elokuuta 2006) lykättiin siten kahdella kuukaudella, ja lentoturvallisuusvirasto otti huomioon marraskuuhun 2006 mennessä saadut kommentit. Kommentteja oli yhteensä 3 010, ja niitä antoi 1 850 alan toimijaa, suurin osa yksittäisiä henkilöitä. On kuitenkin tärkeää tuoda esiin, että vastaajista 91 oli ilmailuviranomaisia, lentopaikkojen pitäjiä tai niiden järjestöjä, muita yhtiöitä tai kauppajärjestöjä, jotka on lueteltu oheisessa säädösten vaikutusten arvioinnissa. Näin ollen NPA:han vastanneiden voidaan katsoa muodostavan edustavan otoksen siitä osasta eurooppalaista yhteiskuntaa, johon säädös vaikuttaisi.

⁸ Hallintoneuvoston päätös lausuntoja, hyväksyntäeritelmiä ja ohjeaineistoa laadittaessa sovellettavasta lentoturvallisuusviraston menettelystä, EASA MB/7/03, tehty 27. kesäkuuta 2003 ("Sääntelymenettely"), sellaisena kuin se on sittemmin muutettuna ja korvattuna 13. kesäkuuta 2007 tehdyllä hallintoneuvoston päätöksellä MB/08/2007.

⁹ Erityisesti Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) perustana olevan Chicagossa 7. joulukuuta 1944 allekirjoitetun kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen lentopaikkoja koskevaa liitettä 14 (*Annex 14, Aerodromes*).

8. Kaikki annetut kommentit ilmoitettiin vastaanotetuiksi ja sisällytettiin CRD-asiakirjaan. Asiakirja sisältää luettelon NPA:ssa esitettyihin yhdeksään kysymykseen annetuista vastauksista, luettelon kommentteja antaneista henkilöistä ja organisaatioista, lentoturvallisuusviraston vastaukset annettuihin kommentteihin sekä selittävän muistion, jossa ehdotetaan mahdollisia toimintalinjoja. CRD 06/2006 julkaistiin 5. toukokuuta 2007 viraston verkkosivustossa, jossa se on edelleen luettavissa.

c Reaktiot asiakirjaan CRD 06/2006

9. Lentoturvallisuusvirasto on saanut asiakirjan CRD 06/2006 johdosta 103 yhteydenottoa seuraavilta 15:ltä alan toimijalta: neljä viranomaista (BMVBS-GE, CAA-UK, DGAC-FR ja ENAC-IT), ACI Europe, neljä muuta lentopaikan pitäjiä edustavaa alan toimijaa, EUROCONTROL, AEA, yksi lentoyhtiö, GAAC ja kaksi ammatillista järjestöä. Ne edustavat 16,5:tä prosenttia niistä 91 organisaatiosta, jotka alunperin vastasivat NPA:han. Välillisesti tästä voitaisiin päätellä, että yli 80 prosenttia NPA:n alkuperäisistä vastaajista oli suhteellisen tyytyväisiä CRD:ssä ennakoituihin toimintalinjoihin. Seuraavissa kappaleissa kuvataan kuitenkin keskeisiä yhteydenotoissa esiin tuotuja näkemyksiä ja vastataan niissä esitettyihin huolenaiheisiin.
10. Yleisesti alan toimijat totesivat hyväksyvänsä, että koko yhteisössä laaditaan yhdenmukaiset korkeatasoiset keskeiset vaatimukset edellyttäen, että vaatimuksissa varmistetaan, että jäsenvaltiot noudattavat ICAO-velvoitteitaan, eikä niissä vaadita radikaaleja muutoksia nykyisiin kansallisiin toimintatapoihin. Muutamat alan toimijat pyysivät jälleen selventämään yhteisten EU:n sääntöjen ja ICAOn standardien välistä suhdetta sekä tehtävien ja vastualueiden jakamista lentoturvallisuusviraston ja kansallisesti nimitettyjen sääntelyviranomaisten välillä.
11. Tästä syystä lentoturvallisuusvirasto selvittää, että yksi perusasetuksen tärkeimmistä tavoitteista¹⁰ on auttaa jäsenvaltioita noudattamaan Chicagon yleissopimuksen mukaisia velvoitteitaan. Chicagon yleissopimuksen liitteet eivät kuitenkaan ole sellaisenaan oikeudellisesti sitovia. Tästä syystä tässä lausunnossa ehdotetaan, että säännösten siirtäminen osaksi kansallista lainsäädäntöä tehdään kerralla kaikissa 31 asianomaisessa valtiossa¹¹ samana päivänä hyväksymällä yksi ainoa joukko vaatimuksia. Yhteisön järjestelmän mukaisesti vaatimukset sekä niiden soveltamiseksi annetut täytäntöönpanosäännöt korvaavat kansallisen lain eivätkä muodosta uutta lainsäädännön kerrosta. Kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävänä on lentoturvallisuusviraston avustuksella tarkistaa, että vaatimuksia sovelletaan oikein, mutta niillä ei ole itsenäistä toimivaltaa asettaa lisävaatimuksia aloilla, jotka kuuluvat tällaisen yhteisön lainsäädännön alaisuuteen.

i) NPA 06/2006:ta koskevat hävinneet kommentit

12. Valitettavasti lentoturvallisuusviraston atk-järjestelmä ylikuormittui, kun kommentteja kirjattiin, joten alkuperäisen kuulemisen aikana hävisi yksi UAF:n

¹⁰ Siten kuin se on esitetty 2 artiklan 2 kohdan d alakohdassa.

¹¹ Tähän kuuluvat EU:n 27 jäsenvaltiota sekä neljä assosioitunutta valtiota (Islanti, Liechtenstein, Norja ja Sveitsi). Lisäksi soveltamisalaan kuuluvat pian myös Euroopan yhteisen ilmailualueen perustamista koskevan sopimuksen osapuolia olevat kymmenen Balkanin valtiota.

(*Union des Aéroports Français*) viesti, joka sisälsi kymmenen kommenttia, ja kaksi Saksan lentoasemien järjestön (ADV) kommenttia. Ne lähetettiin tietenkin uudelleen, ja niiden sisältö otettiin huomioon ja analysoitiin käsiteltäessä CRD:tä koskevia 103 vastausta. Tällaisia kommentteja on siten vain 12 vastaanotetuista 3 010 kommentista (eli noin 0,4 prosenttia), ja niistä suurin osa koskee muissa kommentteissa jo käsiteltyjä kysymyksiä. Niiden arviointi ei muuta CRD:ssä jo annettua kokonaisrittelyä. Niissä harvoissa tapauksissa, joissa tällaisiin kommentteihin sisältyi ajatuksia, joita ei ollut tuotu esiin NPA-kuulemisen aikana, ne on kohtuuden vuoksi otettu huomioon tässä lausunnossa.

NPA:han annettujen vastausten analyysin oikeellisuutta koskevat yhteydenotot

13. Yksi alan toimija oli sitä mieltä, että teknisesti perustellut kommentit eivät olleet saaneet tekstissä aikaan mitään muutoksia, vaan ne oli ainoastaan todettu vastaanotetuiksi. Lentoturvallisuusvirasto muistuttaa, että kyseessä ei ole säädösehdotus keskeisiä vaatimuksia koskevaa luonnosta lukuun ottamatta. Virasto katsoo, että mukaan liitetyissä keskeisissä vaatimuksissa on mahdollisuuksien mukaan tehty muutoksia teknisesti perusteltujen kommenttien huomioon ottamiseksi. Sama toimija totesi myös, että ”suurten” ja ”pienien” lentopaikkojen erottelua koskevaan kysymykseen annettujen vastausten analyysi ei ollut täysin tasapuolinen. Lentoturvallisuusvirasto tarkisti tämän vastauksen saatuaan, että tätä kohtaa koskevien 30 vastauksen joukossa oli kolme vastaajaa, jotka eivät olleet ottaneet asiaan aivan selkeää kantaa, 13 piti ”suuren” ja ”pienen” lentopaikan välistä eroa merkityksettömänä, ja 14 vastaajaa hyväksyi erottelun periaatteessa jossakin määrin. Erottelun kriteereistä ja rajoista ei sen sijaan vallinnut selkeää konsensusta. Tässä lausunnossa ei siten ehdoteta sanojen ”suuri” ja ”pieni” käyttöä säädöstekstissä, vaan siinä ehdotetaan sen sijaan suhteellisesti kevyempiä vaatimuksia yksinkertaisempia lentopaikkoja varten.
14. Kaksi muuta alan toimijaa katsoi, että niiden kantaa, että yhteisön toimivalta olisi rajoitettava pelkästään säännölliselle kaupalliselle liikenteelle avoimiin lentoasemiin, ei ollut ymmärretty. Lentoturvallisuusvirasto huomauttaa, että vahva enemmistö vastaajista kannattaa yhteisten sääntöjen laatimista kaikkia yleiseen käyttöön tarkoitettuja lentopaikkoja varten. Tämä on myös yhdenmukaista alan toimijoiden enemmistön kannattaman kokonaisjärjestelmä-ajattelutavan kanssa, ja sitä tukevat myös objektiiviset turvallisuus- ja talousnäkökohdat, jotka on esitetty yksityiskohtaisesti oheisessa säädösten vaikutusten arvioinnissa.
15. Lopuksi jotkin alan toimijat katsoivat, että heidän joitakin kommenttejaan tietyistä asioista ei ollut täysin ymmärretty. Lentoturvallisuusvirasto on analysoinut nämä kommentit yksityiskohtaisesti uudelleen ja myöntää väitteen oikeaksi. Virasto on ottanut tämän huomioon viimeistellessään tätä lausuntoa.
16. Lentoturvallisuusvirasto toteaa yhteenvetona, että prosessin oikeellisuutta on kritisoinut vain pieni vähemmistö kuulemiseen osallistuneista, mikä näyttää osoittavan, että enemmistö hyväksyy tarkastelun tulokset yleisesti. Virasto ei näin ollen katso olevan tarpeen muuttaa CRD:ssä esittämäänsä yleistä analyysia tätä lausuntoa varten, vaikka sen päätelmät eivät luonnollisesti voi täysin tyydyttää kaikkia eurooppalaisia alan toimijoita. Virasto uskoo, että tämä lausunto vastaa kohtuullisella tavalla sen toteuttamassa kaksivaiheisessa kuulemisessa esiin tuotua

enemmistön kantaa siitä, mitkä ovat parhaita tapoja säännellä lentopaikkojen turvallisuutta.

iii) Muita reaktioita CRD:hen

17. Vastauksista 22:ssa vain toistettiin kommentteja, jotka oli jo otettu huomioon NPA:han annettuja vastauksia analysoitaessa.
18. Loput 55 alan toimijoiden vastausta (noin 53 prosenttia) sisälsivät erilaisia hyödyllisiä ehdotuksia, joista osa tähtäsi perustelutekstin selkeyttämiseen ja toisissa suositeltiin mukautuksia CRD:ssä esiin tuotuihin mahdollisiin toimintalinjoihin. Ne koskivat muun muassa määritelmiä, yhteisön lainsäädännön ulottuvuutta, raja-arvoja, lentopaikan laitteistojen sääntelyä, pelastus- ja palontorjuntahenkilöstölle asetettavia vaatimuksia tai keskeisten vaatimusten sanamuotoja. Kaikki on otettu huomioon tässä lausunnossa. Vastauksista kävi jälleen ilmi, että yleiseen käyttöön tarkoitettujen lentopaikkojen turvallisuuden ja yhteentoimivuuden sääntelyn keskittämistä EU:n tasolla tuetaan laajasti. Tietysti yhteydenotoissa myös vahvistettiin, että hyväksyntään ja turvallisuuden valvontaan liittyvät tehtävät olisi jätettävä toimivaltaisille viranomaisille läheisyyssyistä, kunhan yhteisö standardoi valvonnan asianmukaisesti, jotta yhtenäisyys ja tasapuoliset toimintaedellytykset voidaan varmistaa. Vastauksissa myös korostettiin yleisesti sitä, että myöhemmin annettavat täytäntöönpanosäännöt eivät saisi olla päällekkäisiä muiden komission asetusten kanssa ja että niiden olisi oltava oikeasuhteisia ja riittävän joustavia, jotta tarvittaessa voidaan soveltaa vaihtoehtoisia toteutusmenetelmiä, kunhan vastaava turvallisuustaso saavutetaan.

III Lentoturvallisuusviraston lausunnon sisältö

a Yhteisen toiminnan laajuus

19. Periaatteessa yhteisen toiminnan laajuus määritellään perusasetuksessa, jonka muutetussa versiossa todetaan vastedes selvästi, mitä infrastruktuureja, tuotteita, järjestelmiä, laitteistoja, palveluja, henkilöitä tai organisaatioita se koskee. Tämän seurauksena niihin sovelletaan asetuksessa säädettyjä vaatimuksia ja soveltuvin osin sen täytäntöön panemiseksi annettuja sääntöjä.
20. Käänteisesti kaikki ne infrastruktuurit, tuotteet, järjestelmät, laitteistot, palvelut, henkilöt tai organisaatiot, jotka eivät kuulu yhteisön toimivallan piiriin, ovat edelleen jäsenvaltioiden yksinomaisella vastuulla, ja jäsenvaltioiden on asianmukaisin toimin varmistettava kansalaistensa odottama suojelun taso.
21. Lentoturvallisuusvirasto katsoo, että lentopaikkojen¹² sääntelyn tavoitteena on taata yksittäisen ilma-aluksen turvallisuus varmistamalla, että käytettävissä on asianmukaiset keinot, jotta ilma-alus voi lähteä lentoon ja laskeutua ja sitä voidaan maassa käsitellä turvallisesti, kun taas ilmaliikenteen hallinta tähtää ensisijaisesti kahden tai useamman ilma-aluksen keskinäisen vuorovaikutuksen hallintaan. Koska nämä kaksi toimintalajia ovat perusteiltaan erilaisia, niitä on käsiteltävä erikseen, jotta vältetään päällekkäisyydet ja sekaannukset. Tässä lausunnossa

¹² Toisin sanoen mikä tahansa maa- tai vesialue tai ihmisen tekemä rakenne tai alus, joka on erityisesti suunniteltu käytettäväksi ilma-aluksen laskeutumiseen, lentoonlähtöön ja käsittelyyn, myös lentopaikan laitteisto, varustus ja palvelut, joita näihin toimiin saattaa sisältyä lentoliikenteen vaatimuksia varten.

rajoitetaan siten käsittelemään maainfrastruktuurin ja sen toiminnan turvallisuutta yksittäisen ilma-alueen toiminnan näkökulmasta. Lentoturvallisuusvirasto käsittelee parhaillaan erillisenä tehtävänä lennonvarmistuspalveluja ja ilmaliikenteen hallintaa koskevia siviili-ilmailun turvallisuuden näkökohtia portilta portille -näkökulmasta. Sitä varten järjestetään erillinen kuuleminen, ja asiasta annetaan erillinen lausunto.

22. Ilma-alus lentää paikasta toiseen, ja kaikkien käyttäjien on myös ymmärrettävä tarvittavan turvallisuustason takaamiseksi laaditut säännöt. Yhteentoimivuuden tarve ei siten ole pelkästään väline henkilöiden vapaan liikkuvuuden helpottamiseksi, vaan se on myös keskeinen turvallisuusvaatimus. Tästä syystä lentoturvallisuusvirasto katsoo, että siviili-ilmailun sääntelyssä yhteentoimivuutta ei voida erottaa turvallisuudesta ja että tässä lausunnossa on käsiteltävä myös yhteentoimivuuden vaatimuksia. Vaikka ”yhteentoimivuus” voidaan määritellä monin eri tavoin eri näkökulmista, tässä on tarkoituksena ainoastaan siirtää osaksi yhteisön säännöstöä ne vaatimukset, joita tarvitaan sen varmistamiseksi, että ICAOn standardeihin ja suositeltuihin menettelytapoihin sisältyvät yhteentoimivuuden tavoitteet otetaan myös huomioon sen kokonaisjärjestelmän turvaamiseksi, jota ne tukevat. Tämän täytyy tulla asianmukaisesti esiin perusasetuksessa.
23. Lentoturvallisuusvirasto muistuttaa tässä yhteydessä, että perusasetuksessa käsitellään vain siviili-ilmailun turvallisuutta ja joitakin ympäristönsuojelun näkökohtia, eikä siinä puututa mihinkään taloudellisen sääntelyn näkökohtiin. Niitä käsitellään tarvittaessa erillisessä yhteisön lainsäädännössä tai aloitteissa, kuten tehtiin lentoasemamaksujen osalta vuoden 2007 alussa¹³.

i) Lentopaikat

24. Kuten jo edellä mainittiin, suuri enemmistö alan toimijoista kannatti sitä, että yhteiset ja oikeasuhteiset säännöt koskisivat kaikkia yleiseen käyttöön tarkoitettuja lentopaikkoja¹⁴ riippumatta niiden koosta, käyttömäärästä, lajista tai liikenteen monimuotoisuudesta, olivatpa ne julkisessa tai yksityisessä omistuksessa tai riippumatta siitä, mikä on lentopaikan pitäjän oikeudellinen luonne. Tätä mieltä oli erityisesti 18 niistä 20 viranomaisesta, jotka vastasivat NPA:han. Tämä rajoitus ei luonnollisestikaan vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen perustaa kansallisia sääntöjä niitä lentopaikkoja varten, jotka eivät kuulu yhteisön toimivallan piiriin. Tällaisia voivat olla esimerkiksi lento-opetusta antavat tukikohdat, porauslautoilla sijaitsevat helikopterikannet tai sairaaloiden katoilla olevat helikopterikentät, silloin kun näitä lentopaikkoja ei ole tarkoitettu yleiseen käyttöön. Todettakoon, että perusasetuksessa suljetaan yhteisön toimivallan ulkopuolelle valtion ilma-alueet. Tämä merkitsee sitä, että tällä lausunnolla ei ole vaikutusta sotilas-, tulli-, poliisi- tai vastaavien palvelujen yksinomisessa käytössä oleviin lentopaikkoihin.
25. Alan toimijoiden selkeästi ilmaiseman kannan perusteella lentoturvallisuusvirasto katsoo, että perusasetuksen soveltamisala laajennetaan koskemaan kaikkia yleiseen

¹³ KOM(2006) 820 lopullinen, annettu 24. tammikuuta 2007. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi lentoasemamaksuista.

¹⁴ ”Yleiseen käyttöön tarkoitettu” tarkoitetaan sitä, että kuka tahansa julkisen ilmaliikenteen lennolla olevan ilma-alueen päällikkö voi suunnitella lentopaikan alueen ja palvelujen käyttöä, joko koska aukioloajat ja käytettävissä olevat palvelut on julkistettu tai koska yleisesti saatavilla olevien lentoasematietojen lisäksi on julkistettu yhteispiste, josta voi saada ennakkoluvan edellyttäen, että ilma-alue ja päällikön pätevyys ovat syrjimättömien turvallisuusehtojen mukaisia.

käyttöön tarkoitettuja lentopaikkoja. Tämä on täysin sen kokonaisjärjestelmäajattelutavan mukaista, johon yhteisön lainsäätävä pyrkii ja jota komissio korostaa tiedonannossaan KOM(2005) 578. Samaa vaati uudelleen varapuheenjohtaja Jacques Barrot'n perustama korkean tason työryhmä, jonka tehtävänä oli tarkastella siviili-ilmailun sääntelyn tulevaisuutta yhteisössä. Koska yleisilmailu on täysin integroitu EASA-järjestelmään lentokelpoisuuden, liikenteen ja lentäjien lupakirjojen osalta ja se on tietenkin tämän järjestelmän alainen myös ilmaliikenteen hallinnan osalta, olisi epä johdonmukaista, jos pelkästään lentopaikat suljettaisiin kyseistä siviili-ilmailun alaa koskevan sääntelyjärjestelmän ulkopuolelle, mikä saattaisi luoda myös turvallisuusaukkoja.

ii) Lentopaikan laitteistot

26. NPA 06/2006 -asiakirjassa kysyttiin, pitäisikö yhteisön tasolla säännellä sellaisia lentopaikkojen erityislaitteistoja, kuten visuaalisia ja radionavigointilaitteita, ilmaisin- tai meteorologisia järjestelmiä, palontorjuntalaitteita ja paloautoja jne., joiden avulla ilma-alusta voidaan turvallisesti käyttää lentoasemalla tai sen läheisyydessä. Vaikka vastaajien pieni enemmistö vastusti lentopaikan laitteistojen sääntelyä yhteisön tasolla, useimmat keskeiset alan toimijat vaativat, että lentopaikan laitteistojen turvallisuusvaikutuksia ei saa jättää huomiotta. Jotkut myös korostivat, että lentopaikan laitteistojen entistä parempi standardointi parantaisi myös kustannus-laatusuhdetta turvallisuuden lisäksi. He painottivat kuitenkin tarvetta välttää päällekkäisyys nykyisten sääntöjen kanssa, olipa kyse uuden lähestymistavan direktiiveistä tai yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan täytäntöönpanosäännöistä¹⁵. Lisäksi lentoturvallisuusvirastoa muistutettiin siitä, että on syytä hyödyntää tunnustettujen standardointielinten antamia standardeja. Tällaisia ovat muun muassa ISO, CEN, CENELEC, ETSI ja EUROCAE.
27. Tästä syystä lentoturvallisuusvirasto katsoo, että yksittäisen ilma-aluksen turvalliseen käyttöön maassa suoraan vaikuttavat lentopaikan laitteistot on sisällytettävä EASA-järjestelmään. Kun etukäteen ei ole mahdollista laatia täsmällistä luetteloa laitteistoista, joita järjestelmä koskee, koska tekniikka kehittyi jatkuvasti, virasto ehdottaa, että turvallisuuden kannalta keskeiset laitteet nimetään tapauskohtaisesti jäljempänä c kohdan i alakohdassa tarkoitettujen täytäntöönpanosääntöjen perusteella. Samalla virasto myöntää, että on huolellisesti vältettävä laatimasta päällekkäisiä vaatimuksia samoille laitteille ja että nykyisiä sääntöjä on tarpeen asianmukaisella tavalla mukauttaa. Lisäksi on otettava huomioon sääntelymenettelyn yhdenmukaisuus yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan ja uuden lähestymistavan sääntelyjärjestelmien kanssa.

iii) Organisaatiot

28. ICAO:ssa ja Euroopan tasolla ollaan laajasti yhtä mieltä siitä, että lentoliikenteen turvallisuutta lentopaikoissa ei voida taata pelkästään infrastruktuurin suunnittelulla, vaan myös siihen liittyvien lentopaikan toimintojen ja palvelujen asiallinen hoitaminen on tärkeää. Alan toimijat vahvistivat tämän kommentoidessaan NPA:ta. Tiettyjä vaaratekijöitä voidaankin vähentää vain asettamalla lentopaikkojen toimintaan osallistuville organisaatioille

¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 549/2004, annettu 10 päivänä maaliskuuta 2004, yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisen puitteista (EUVL L 96, 31.3.2004, s. 1) ja erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 552/2004, annettu 10 päivänä maaliskuuta 2004, eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintaverkon yhteentoimivuudesta (EUVL L 96, 31.3.2004, s. 26–42).

erityisvaatimuksia. Lentoturvallisuusvirasto yhtyy täysin tähän näkemykseen ja katsoo siten, että lentopaikan pitäjät¹⁶ on sisällytettävä perusasetuksen laajennettuun soveltamisalaan. Lentopaikkojen pitäjien vastuu ulottuu lentopaikan infrastruktuurin ja laitteistojen käyttämisestä ja ylläpidosta siten, että ne täyttävät aina tarkoituksensa, asianmukaisten riskejä vähentävien toimenpiteiden toteuttamiseen siinä tapauksessa, että jokin osatekijä ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla.

29. Ilma-aluksen turvalliseen käyttöön kuuluu kuitenkin useita osa-alueita, joita eri toimijoiden ketju suorittaa. Vaikka lentopaikan pitäjä on palveluketjun tärkein lenkki, monien muiden siihen osallistuvien on toimittava yhdessä ja koordinoitava toimintansa, jotta saadaan aikaan täydellisen turvallinen järjestelmä. Lentoturvallisuusvirasto katsoo, että koordinoinnin tärkeyden takia on välttämätöntä vaatia, että kaikkia organisaatioita, joiden toiminnalla saattaa olla vaikutusta ilma-aluksen turvallisuuteen, vaaditaan lain nojalla kouluttamaan oikein se osa henkilöstöstään, jolla on oikeus mennä ilman saattajaa lentokenttäalueelle. Tällaisia ovat muun muassa ilma-aluksen käyttäjät, lennonvarmistus- ja maahuolintapalvelujen tarjoajat sekä polttoaineyhtiöt. Lentokenttäalueella työskentelyä varten on määriteltävä menettelyt ja ne on pantava täytäntöön, ja vaaratilanteista ilmoittamisessa ja niiden analysoinnissa on tehtävä yhteistyötä. Tarvittavan koordinoinnin varmistamiseksi tällaiset järjestelyt on kehitettävä lentopaikan pitäjän johdolla.
30. Yleensä lentopaikalle asennettavat laitteistot arvioidaan lentopaikan hyväksyntämenettelyn aikana. Tällöin oletetaan, että uuden lähestymistavan direktiivejä ja niihin liittyviä toimialan standardeja sovelletaan tällaisten laitteistojen suunnitteluun ja tuotantoon. Saattaisi kuitenkin olla kohtuutonta vaatia lentopaikkojen suunnittelijoita tai pitäjiä ottamaan vastuuta tekniikoista, joihin heillä ei ole mitään pätevyyttä. Siltä osin kuin lentopaikan laitteisto on keskeisessä asemassa lentoturvallisuuden kannalta, saattaisi siksi olla tarkoituksenmukaista soveltaa menettelyjä, jotka ovat kymmenien vuosien aikana osoittautuneet tehokkaiksi lentokelpoisuuden alalla¹⁷ ja jotka ovat samankaltaisia kuin ilma-aluksen osiin sovellettava ETSO-järjestelmä (*European Technical Standard Order*). Tällaiset järjestelmät perustuvat laitteistoja suunnittelevien tai valmistavien organisaatioiden tunnustettuihin valmiuksiin. Tästä syystä lentoturvallisuusvirasto katsoo, että perusasetuksen soveltamisalaa on laajennettava koskemaan keskeisten lentoasemalaitteistojen suunnittelu- ja tuotanto-organisaatioita, jotta tämä olisi mahdollista silloin, kun se on tarkoituksenmukaisinta tällaisten laitteistojen sääntelemiseksi. Kuten jo 27 kappaleessa selitettiin, vielä ei voida määritellä, mitkä laitteistot kuuluvat tällaisen menettelyn piiriin. Siitä syystä on asianmukaisinta jättää tämän mahdollisuuden käyttö määritettäväksi asianmukaisen arvioinnin ja perustelujen pohjalta tulevissa täytäntöönpanosäännöissä. On tärkeää huomata, että osien ja varusteiden lentokelpoisuuden osalta menettely on jo nykyisin tällainen.

¹⁶ Toisin sanoen sellainen julkinen virkamies, oikeushenkilö tai luonnollinen henkilö, joka harjoittaa tai aikoo harjoittaa lentopaikkatoimintaa ja joka vastaa lentoliikenteen turvallisuudesta lentopaikalla (lentopaikoilla) ja/tai sen (niiden) läheisyydessä, mihin kuuluu myös menettelytapojen tai prosessien määrääminen muille yhtiöille.

¹⁷ Viitataan erityisesti voimassa olevan perusasetuksen 5 artiklan 2 kohdan b alakohtaan, jossa vaaditaan, että ilma-aluksen osien suunnittelusta ja valmistuksesta vastaavien organisaatioiden on osoitettava valmiutensa ja keinonsa oikeuksiinsa liittyvien velvoitteiden täyttämiseen sellaisten sääntöjen ja menettelyjen mukaisesti, jotka on suhteutettu kunkin tahon tehtävien monimutkaisuuteen.

iv) Henkilöstö

31. Kuulemismenettelyn aikana monissa kommenteissa korostettiin, kuinka tärkeää ammattihenkilöstön pätevyys on lentopaikan turvallisuuden kannalta. Eräissä kommenteissa ehdotettiin myös, että turvallisuuden kannalta tärkeimmät ammatit, kuten pelastus- ja palontorjuntahenkilöstö, tuotaisiin sääntelyn piiriin. Jos näin meneteltäisiin, laajennetussa perusasetuksessa olisi selkeästi määritettävä, mitkä henkilöt kuuluvat sääntelyn piiriin, sekä määritettävä henkilökohtaiset todistukset tai toimiluvat, joilla todistetaan, että henkilö täyttää terveydentilaa ja ammatillista pätevyyttä koskevat vähimmäisvaatimukset. Toisissa kommenteissa sitä vastoin pidettiin tällaista sääntelyjärjestelmää liian monimutkaisena ja suhteettomana, vaikkakin vakuutettiin, että tällaisten henkilöiden ammatillista pätevyyttä joka tapauksessa säännellään.
32. Lentoturvallisuusvirasto toteaa, että lentopaikkojen toimintaan osallistuvien henkilöiden on kuuluttava yhteisten turvallisuusvaatimusten soveltamisalaan ja siksi heihin on viitattava laajennetussa perusasetuksessa. Vastuu ammatilliseen pätevyyteen ja mahdollisesti terveydentilaan liittyvien vaatimusten noudattamisesta kuuluu kuitenkin henkilöt työllistäville organisaatioille. Kyseisen henkilöstön toiminta saattaa vaikuttaa lentoliikenteen turvallisuuteen lentopaikoissa tai niiden läheisyydessä. Tällaista henkilöstöä ovat muun muassa mutta ei ainoastaan ilma-aluksen käyttäjien, lennonvarmistus- ja maahuolintapalvelujen tarjoajien, lentopaikan pitäjän itsensä sekä muiden sellaisten organisaatioiden työntekijät tai alihankkijat, joiden toiminta tai tuotteet saattavat vaikuttaa ilma-aluksen turvallisuuteen. Erityisesti tämä koskee henkilöstöä, jolla on oikeus mennä ilman saattajaa lentokenttäalueelle tai kuljettaa ajoneuvoa kenttäalueella.

v) Lentopaikan välitön läheisyys ja lentopaikan käyttö

33. Kuten NPA 06/2006:ssa viitattiin, suuri enemmistö alan toimijoista katsoi, että joitakin tekijöitä, jotka ovat keskeisen tärkeitä vaaratekijöiden vähentämisen kannalta lentoliikenteessä lentopaikkojen lähellä, ei yksinkertaisesti voida lailla asettaa lentopaikan omistajan tai lentopaikan pitäjän vastuulle. Tämä johtuu siitä, että nämä vaaratekijät saavat alkunsa lentopaikan alueen ulkopuolella eikä lentopaikan omistaja tai pitäjä voi suoraan vaikuttaa niihin. Tästä syystä lentoturvallisuusvirasto katsoo, että perusasetuksessa on asetettava velvoitteita suoraan jäsenvaltioille, jotta nämä varmistavat, että lentopaikkoja suojellaan tarvittavilla toimenpiteillä sellaiselta toiminnalta tai kehitykseltä, joka saattaa aiheuttaa ilmailulle niiden välittömässä läheisyydessä sellaisia riskejä, joita ei voida hyväksyä.

b Turvallisuustavoitteeti) Keskeiset vaatimukset – uusi liite

34. NPA 06/2006:ssa kysyttiin, onko alan toimijoiden mielestä uusien korkeatasoisten, yhdenmukaisten keskeisten vaatimusten laatiminen yhteisöä varten paras tapa asettaa turvallisuustavoitteet lentopaikkojen sääntelylle sen sijaan, että pelkästään siirrettäisiin sovellettavat ICAOn standardit ja suositellut menettelytavat (SAPRS) viittauksella osaksi yhteisön lainsäädäntöä. Kysymykseen annetut vastaukset osoittivat, että enemmistö alan toimijoista piti parempana erityisten keskeisten vaatimusten asettamista yhteisön tasolla edellyttäen, että ne varmistavat ICAOn velvoitteiden noudattamisen jäsenvaltioissa eivätkä luo perusteettomia

lisävaatimuksia. Kommenteista kävi myös ilmi, että enemmistö piti laajalti ehdotetun keskeisten vaatimusten luonnoksen sisältöä ja yksityiskohtaisuutta tyydyttävänä.

35. Kuten oheisissa perusteluissa selitetään, keskeiset vaatimukset on kehitetty todettujen vaaratekijöiden perusteella, jotta lentopaikkojen toiminnalle ominaisia kohtalaisen todennäköisiä riskejä voidaan asianmukaisesti vähentää. Sen jälkeen tehtiin ristiintarkistus sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot voivat noudattaa ICAO-velvoitteitaan ilman lisärajoitteita. Lentoturvallisuusvirasto katsoo siten, että tähän lausuntoon liitetyt erityiset keskeiset vaatimukset, jotka koskevat lentopaikkojen turvallisuuden sääntelyn turvallisuustavoitteita, on valtuutettava perusasetuksella 1592/2002 ja liitettävä siihen.

ii) Johtamisjärjestelmät

36. Eräs NPA:ssa esiin tuoduista keskeisistä näkökohdista oli se, että on asianmukaista vaatia kaikkia lentopaikan pitäjiä hyväksymään ja toteuttamaan täydellinen virallinen turvallisuusjohtamisjärjestelmä (SMS). Alan toimijoiden vastaukset olivat ristiriitaisia. Vain kaksi alan toimijaa vaati, että tällainen turvallisuusjohtamisjärjestelmä olisi vaadittava kaikilta lentopaikan pitäjiltä. Monet totesivat, että pienet organisaatiot pystyvät tuskin toteuttamaan todellista turvallisuusjohtamisjärjestelmää ja että tällaisen rasiitteen asettaminen pienten lentopaikkojen pitäjille ei olisi oikeassa suhteessa niiden toimintaan liittyviin todellisiin riskeihin. Vaikka ICAO vaatii tällaisen järjestelmän kaikilta lentopaikoilta, on muistettava, että ICAOn standardeja sovelletaan vain kansainväliseen liikenteeseen käytettäviin lentopaikkoihin. Tällainen vaatimus voi aiheuttaa ongelmia yhteisössä, jossa määritelmän mukaisesti kaikkia yleiseen käyttöön tarkoitettuja lentopaikkoja voidaan käyttää yhteisön sisäiseen lentoliikenteeseen.
37. Näin ollen lentoturvallisuusvirasto toteaa, että turvallisuusjohtamisjärjestelmää pitäisi vaatia vain toiminnoiltaan monimutkaisilta lentopaikoilta. Asianmukaisen monimutkaisuustason määrittämiseksi yhdenmukaisesti Chicagon yleissopimuksen kanssa virasto ehdottaa, että tällaista vaatimusta sovelletaan vain lentopaikkoihin, joilla on säännöllistä lentoliikennettä¹⁸.

c Toteutustavat

38. Perusasetuksessa on täsmennettävä, kuinka keskeiset vaatimukset pannaan täytäntöön. Mikäli tämä on liian monimutkaista tai aikaavievää, komissiolle, jäsenvaltioille, lentoturvallisuusvirastolle tai teollisuudelle on annettava täytäntöönpanovaltuudet. Komissio antaa tarvittavat täytäntöönpanosäännöt, jäsenvaltiot puolestaan vahvistavat kansalliset täytäntöönpanotoimet, lentoturvallisuusvirasto antaa eritelmit hyväksyntää varten ja teollisuus laatii oman alansa standardit. Tarvittaessa on nimettävä laitokset, jotka ovat vastuussa

18 **Säännöllisellä lentoliikenteellä** tarkoitetaan sellaisten lentojen sarjaa, joilla on kaikki seuraavat ominaisuudet:

- a) Kullakin lennolla yleisö voi yksittäin ostaa istuinpaikkoja ja/tai rahdin- ja/tai postin kuljetuskapasiteettia (joko suoraan lentoyhtiöltä tai sen valtuutetuilta asiamiehiltä).
- b) Lennon tarkoituksena on palvella samojen kahden tai useamman lentopaikan välistä liikennettä joko
 - julkistetun aikataulun mukaisesti tai
 - niin säännöllisesti tai toistuvasti, että se selvästikin on osa järjestelmällistä sarjaa.

hyväksynnän myöntämisestä tai joille vaatimustenmukaisuus on osoitettava. Sellaisia voivat olla lentoturvallisuusvirasto, muut toimivaltaiset viranomaiset¹⁹ tai asianmukaisesti akkreditoituneet arviointilaitokset²⁰. Viimeksi mainitussa tapauksessa on määriteltävä akkreditointiperusteet ja nimettävä akkreditointiviranomaiset.

39. Turvallisuustavoitteiden täytäntöönpanemiseksi on monia eri vaihtoehtoja. Valinta on poliittinen päätös, joka riippuu yleisestä mielipiteestä, perinteistä ja alan kulttuurista. Valinnassa on otettava huomioon myös tietyn toiminnan osalta tavoiteltava yhdenmukaisuuden taso, johon päästään todennäköisesti parhaiten komission antamalla yhteisillä täytäntöönpanosäännöillä. Valinnassa on otettava huomioon, että yhdenmukaisuutta on ajateltava yhtä lailla sekä kansalaisten suojelussa ja tasapuolisten toimintaedellytysten luomisessa sisämarkkinoille kuin myös yhteentoimivuuden näkökulmasta, siten että toiminta yhdenmukaistetaan kansainvälisissä puitteissa. Valitun ratkaisun on tietysti perustuttava myös hyvän hallintotavan periaatteisiin²¹: sen on hyödynnettävä parhaalla mahdollisella tavalla käytettävissä olevia resursseja ja kehitettävä edelleen vastuuntuntoa ja oikeudenmukaisuuden kulttuuria siviili-ilmailun sääntelyssä.

i) Täytäntöönpanosäännöt

40. NPA 06/2006:ssa oletettiin, että on luultavasti tarpeen antaa täytäntöönpanosääntöjä, joissa eritellään tarkemmin, miten keskeisiä vaatimuksia on sovellettava ainakin ”suurilla” lentopaikoilla. Siinä kysyttiin kuitenkin, pitäisikö näin menetellä myös ”pienien” lentopaikkojen suhteen. Tässä yhteydessä kysyttiin myös, miten ”pieni” lentopaikka olisi määriteltävä. Kysymykseen annetut vastaukset osoittavat, että alan toimijoiden enemmistön mielestä yksityiskohtaisia täytäntöönpanosääntöjä olisi kehitettävä kaikissa tapauksissa riippumatta lentopaikan koosta ja sen toimintojen monimutkaisuudesta. Vastauksissa korostettiin kuitenkin, että sääntöjen on oltava oikeassa suhteessa toiminnan monimutkaisuuteen ja lajiin nähden.
41. Tämän todettuaan monet alan toimijoista esittivät huolensa siitä, että täytäntöönpanosääntöjen oikeudellinen asema ja niiden muuttamiseen tarvittava aika tekevät sääntelyjärjestelmästä liian jäykän, jotta alan kehitys voitaisiin ottaa huomioon. He katsoivat myös, että jos täytäntöönpanosääntöihin sisällytetään suurin osa teknisistä yksityiskohdista tai jopa kaikki tekniset yksityiskohdat, menetetään tarvittava joustavuus sääntöjen soveltamiseksi erilaisilla lentopaikoilla, jotka kaikki eroavat toisistaan. Lentoturvallisuusvirasto on samaa mieltä. Tällaista riskiä voidaan lievittää antamalla aina kun mahdollista tekniset säännökset tai menettelyt vaatimustenmukaisuuden arviointia varten hyväksyntäeritelmien²²

¹⁹”Toimivaltaisella viranomaisella” tarkoitetaan joko lentoturvallisuusvirastoa tai jotakin jäsenvaltioiden nimittämistä tai perustamista viranomaisista, jolla on valtuudet antaa hyväksyntä tai valvoa joko lentoasemien, tuotteiden, laitteistojen, järjestelmien, osien tai varusteiden, organisaatioiden tai ihmisten turvallisuutta sekä vaaroja, jotka syntyvät lentopaikan välittömässä läheisyydessä. Toimivaltaisen viranomaisen on oltava riippumaton lentopaikan toiminnasta ja hallinnosta.

²⁰ ’Arviointilaitoksella’ tarkoitetaan akkreditoitua laitosta, jolla on lupa arvioida oikeushenkilöiden tai luonnollisten henkilöiden vaatimustenmukaisuutta suhteessa sääntöihin, joiden tarkoituksena on varmistaa asetuksessa annettujen keskeisten vaatimusten noudattaminen, ja myöntää tätä koskeva todistus.

²¹ KOM (2001) 428 lopullinen, annettu 25. heinäkuuta 2001, Eurooppalainen hallintotapa - Valkoinen kirja (EYVL C 287, 12.10.2001, s.1–29).

²² Perusasetuksessa vaaditaan lentoturvallisuusvirastoa kehittämään hyväksyntäeritelmiä, mukaan lukien lentokelpoisuusmääräykset ja hyväksyttävät menetelmät, joilla vaatimukset voidaan täyttää, keinoina, joita voidaan käyttää hyväksyntämenettelyssä. Tällainen aineisto ei ole sitovaa, mutta se

tasolla, jotta edellä esitetyt huolenaiheet voidaan ottaa huomioon. Tällaista aineistoa noudattamalla voidaan olettaa, että vaatimustenmukaisuus täyttyy, mutta se voitaisiin saavuttaa muillakin tavoilla. Viranomaiset ja alan toimijat voivat soveltaa muitakin tapoja edellyttäen, että siten varmistetaan vastaava vaatimustenmukaisuuden taso. On siis ymmärrettävä, että kehitettävissä täytäntöönpanosäännöissä määritetään ensisijaisesti ne menettelyt, joita alan toimijoiden ja toimivaltaisten viranomaisten on noudatettava, erityisesti joustavuusperusteet ja menettelyt, joiden avulla voidaan hyväksyä vaihtoehtoiset tavat saavuttaa vaatimustenmukaisuus.

42. Alan toimijat korostivat, että joitakin lentopaikkojen turvallisuuden näkökohtia on jo käsitelty muussa lainsäädännössä. Tämä koskee esimerkiksi lentoonlähtöä, lähestymistä ja laskeutumista varten käytettäviä radiojärjestelmiä, joita voivat jo koskea yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan säännöt. Tällaisten järjestelmien turvallisuus ja suorituskyky ei kuitenkaan riipu vain niiden suunnittelusta/tuotannosta, vaan myös niiden toteuttamisesta/integroinnista itse paikalla. Siksi on välttämätöntä varmistaa, että myös tätä lentopaikan laitteistoa koskevaa näkökohtaa säännellään samalla kun taataan synergia yhtenäisen ilmatilan kanssa päällekkäisten vaatimusten ja hyväksyntämenettelyjen välttämiseksi.
43. Tästä syystä lentoturvallisuusvirasto katsoo, että lainsäätäjän olisi annettava komissiolle valtuudet hyväksyä perusasetuksessa jo määritettyjä menettelyjä noudattaen tarvittavat säännöt lentopaikkojen turvallisuuteen ja yhteentoimivuuteen sovellettavien keskeisten vaatimusten täytäntöönpanoa varten. Kuten jo aiemmin mainittiin, tällaisten sääntöjen on oltava oikeassa suhteessa lentopaikan monimutkaisuuteen nähden, siten että otetaan huomioon lentopaikan toiminnan laajuus ja sen luonne.

ii) Lentopaikkojen hyväksyntä²³

44. NPA 06/2006:ssa otaksutaan olevan tarpeen vaatia hyväksyntä ainakin ”suurilta” lentopaikoilta, koska ICAOkin edellyttää tätä.²⁴ Yksikään NPA:han vastanneista ei vastustanut tätä. Lisäksi mainitussa NPA:ssa kysyttiin, pitäisikö saman vaatimuksen koskea myös yleiseen käyttöön tarkoitettuja ”pieniä” lentopaikkoja ICAOn suositellun menettelytavan mukaisesti²⁵ ottaen huomioon, että muitakin vaihtoehtoja voitaisiin käyttää mahdollisen ”itsehallinnon” näkökulmasta. Vastausten perusteella alan toimijat eivät kannata tällaisia vaihtoehtoja vaan pitävät parempana sitä, että kaikki lentopaikat hyväksytään. Noin puolet vastaajista suositteli kuitenkin toiminnoiltaan yksinkertaisimmille lentopaikoille yksinkertaistettuja menettelyjä. Yhteisymmärrys tarpeesta vaatia hyväksyntämenettelyä kaikilta perusasetuksen soveltamisalaan kuuluvilta

vastaa alan tekniikan tasoa ja parhaita toimintatapoja, joita sääntelyviranomaisten ja sääntelyn kohteena olevien kannattaa käyttää noudattaakseen lainmukaisia vaatimuksia.

²³ Tässä yhteydessä ja kuten jo perusasetuksessa on säädetty, ”hyväksynnällä” tarkoitetaan missä tahansa muodossa annettua tunnustamista, jonka mukaan lentopaikka, tuote, laitteisto, järjestelmä, osa tai laite, organisaatio tai henkilö täyttää sitä koskevat vaatimukset, mukaan lukien perusasetuksen säännökset ja sen täytäntöönpanosäännöt, sekä sellaisen todistuksen antamista, jolla tämä vaatimustenmukaisuus todistetaan.

²⁴ Chicagon yleissopimuksen liitteessä 14 (*Annex 14, paragraph 1.4.1*) vahvistetaan, että 27. marraskuuta 2003 alkaen valtioiden on hyväksyttävä kansainväliseen liikenteeseen käytettävät lentokentät asianmukaisen sääntelyjärjestelmän avulla. Hyväksynnän perusteet vahvistetaan mainitussa sääntelyjärjestelmässä.

²⁵ Saman asiakirjan 1.4.2 kohdassa (*paragraph 1.4.2*) suositellaan, että valtiot hyväksyvät kaikki yleiseen käyttöön tarkoitettut lentopaikat.

lentopaikoilta on jo nähtävissä siinä, että jäsenvaltioiden tasolla on laajalti pantu täytäntöön ICAOn asiaa koskevat standardit ja suositukset.²⁶ Tästä syystä lentoturvallisuusvirasto katsoo, että hyväksynnän piiriin on otettava jokainen yleiseen käyttöön tarkoitettu jäsenvaltiossa sijaitseva lentopaikka. Hyväksyntämenettelyssä pyritään tarkistamaan keskeisten vaatimusten mukaisuus. Sen pitää kattaa sekä suunnittelu että toiminta, jotta varmistetaan, että lentopaikka on suunniteltu turvalliseksi ja että toiminnanharjoittaja on osoittanut omaavansa valmiudet ja keinot velvollisuutensa täyttämiseksi.

45. Vaikka lentopaikka on perinteisesti katsottu yhdeksi yksiköksi, useimmissa tapauksissa omistajana ja toiminnanharjoittajana (lentopaikan pitäjänä) toimii eri oikeushenkilö, joilla on hyvin erilaiset tehtävät ja vastuualueet. Yleensä omistaja on vastuussa lentopaikan infrastruktuurista ja suunnittelusta, kun taas toiminnanharjoittaja on päävastuussa sen turvallisesta toiminnasta. Olisi kohtuutonta asettaa toiselle heistä sellaisia velvoitteita, jotka vain toinen voi täyttää. Turvallisuuden sääntely ei myöskään saa haitata nykyisin yhä yleisempää suuntausta etsiä uusia malleja, joilla lentopaikkojen rakentaminen tai laajentaminen rahoitetaan, jotta voidaan vastata kasvavaan kapasiteetin kysyntään. Turvallisuuden sääntely ei myöskään saa vaikeuttaa sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. Lentoturvallisuusvirasto katsoo siitä syystä olevan tarpeen erottaa lentopaikan suunnittelun hyväksyntämenettely sen toiminnallisen yksikön hyväksyntämenettelystä. Näin ollen annettaisiin kaksi erillistä hyväksyntää: toinen hyväksyntä vastaa A-osan keskeisten vaatimusten noudattamista, ja toinen on osoitettu toiminnanharjoittajalle ja vastaa B-osan keskeisten vaatimusten noudattamista. Jos omistaja ja toiminnanharjoittaja ovat sama oikeushenkilö, jäsenvaltioilla on kuitenkin kyseisen henkilön pyynnöstä oikeus sulauttaa hyväksynät yhteen.
46. Mitä tulee yksiköihin, jotka hallitsevat useampaa kuin yhtä lentopaikkaa, NPA:han annetut vastaukset osoittavat enemmistön suosivan toiminnanharjoittajan erillistä hyväksyntää kutakin lentopaikkaa kohti, jolla toimintaa harjoitetaan. Tähän enemmistöön kuuluu sekä viranomaisten että pienten toiminnanharjoittajien enemmistö. Valtioissa, joissa suuret yhtiöt harjoittavat toimintaa useammalla kuin yhdellä lentopaikalla, viranomaiset ja valtioissa sijaitsevat alan toimijat suosivat vaihtoehtoa, jossa yhdellä ainoalla toiminnanharjoittajan hyväksynnällä voidaan harjoittaa toimintaa usealla lentopaikalla. Oheinen säädösten vaikutusten arviointi osoittaa, että vaikka turvallisuusasiat eivät edellytä kumpaakaan vaihtoehtoa, selkeät taloudelliset edut puhuvat jälkimmäisen vaihtoehdon puolesta. Saattaa olla tässä yhteydessä hyödyllistä muistuttaa, että tällainen vaihtoehto on jo otettu käyttöön kaikilla muilla perusasetuksen aloilla, koska organisaatio voi käyttää useita ilma-alueita ja harjoittaa toimintaa useissa huoltoyksiköissä, valmistuspaikoissa jne. yhden ainoan hyväksynnän turvin. Siitä syystä lentoturvallisuusvirasto katsoo, että lentopaikan pitäjille, jotka harjoittavat toimintaa useammalla kuin yhdellä lentopaikalla ja jotka ovat perustaneet keskitetyn turvallisuus- ja laadunvalvontayksikön, olisi annettava halutessaan mahdollisuus hakea yhtä ainoaa toiminnanharjoittajan hyväksyntää siinä valtiossa,

²⁶ Lentopaikkojen turvallisuusviranomaisten työryhmän GASR:n (*Group of Aerodrome Safety Regulators*) vuonna 2006 teettämä kyselytutkimus vahvisti, että 17:ssä EU:n jäsenvaltiossa oli yli 700 hyväksyttyä tai lähiaikoina hyväksyttävää lentopaikkaa, yksinomaan muuhun kuin kaupalliseen liikenteeseen näkölentosääntöjen (VFR) mukaisesti käytettävät lentokentät mukaan luettuina. Lisätietoja niistä lentopaikoista, joihin tämä lausunto vaikuttaa, on oheisessa säädösten vaikutusten arvioinnissa.

jossa on sen pääasiallinen toimipaikka. Valinnanvapauden jättämistä toiminnanharjoittajille itselleen on kannatettu myös joissakin CRD:hen liittyvissä yhteydenotoissa. Huomattiin nimittäin, että tällainen menettely voi sopia keskitettyihin rakenteisiin, joita sovelletaan useissa jäsenvaltioissa.

iii) Lentopaikan laitteiston hyväksyntä

47. Kuten 27 kappaleessa selitettiin, lentoturvallisuusvirasto katsoo välttämättömäksi, että ilma-aluksen turvalliseen käyttöön vaikuttaviin lentopaikan laitteistoihin kohdennetaan tarkoituksenmukaiset vaatimukset, jotka esitetään yksityiskohtaisesti täytäntöönpanosäännöissä. Koska vaatimustenmukaisuuden tarkistaminen on yleensä lentopaikan omistajan tai toiminnanharjoittajan vastuulla laitteiston lajista riippuen, kuten 30 kappaleessa todettiin, saattaisi olla asianmukaista hyväksyä suoraan joitakin turvallisuuden kannalta keskeisiä laitteistoja, joiden vaatimustenmukaisuutta omistaja tai toiminnanharjoittaja ei ole pätevä arvioimaan. Tästä syystä lentoturvallisuusvirasto katsoo, että joillekin turvallisuuden kannalta keskeisille laitteistoille olisi oltava erityinen hyväksyntämenettely ja niille on annettava hyväksyntätodistus täytäntöönpanosäännöissä määrättyllä tavalla sen jälkeen, kun on asianmukaisesti arvioitu menettelystä saatava hyöty.
48. Hyväksynnän myöntämisessä olisi noudatettava samankaltaista lähestymistapaa kuin niin sanotussa ”uudessa lähestymistavassa”²⁷. Tämä merkitsee sitä, että päävastuu vaatimustenmukaisuuden arvioinnista jätetään organisaatiolle, joka suunnittelee ja valmistaa laitteiston. Koska samaa lähestymistapaa käytetään myös yhtenäisessä eurooppalaisessa ilmatilassa, tällainen vastuun siirtäminen teollisuudelle helpottaa synergiaa täytäntöönpanosääntöjä kehitettäessä. Näin ollen valmistusteollisuus antaisi vaatimustenmukaisuutta koskevan ilmoituksen.
49. Kuten 30 kappaleessa selitettiin, lentoturvallisuusvirasto katsoo myös, että sellaisiin tuotteisiin, joita tuotetaan suuria määriä, olisi sovellettava samanlaista järjestelmää kuin joihinkin ilmailussa käytettäviin osiin ja varusteisiin sovellettava ETSO-järjestelmä. Se helpottaisi tuotteiden standardointia ja auttaisi vähentämään kustannuksia, minkä useat alan toimijatkin ovat tuoneet esiin. Tällaisesta vaihtoehdosta päätettäisiin tapauskohtaisesti asianmukaisen säädösten vaikutusten arvioinnin jälkeen, kun asiaankuuluvia täytäntöönpanosääntöjä kehitetään. Tämä edellyttää myös, että kyseisiä laitteistoja suunnittelevat ja valmistavat organisaatiot osoittavat valmiutensa ja keinonsa hoitaa velvollisuutensa. Siitä syystä lentoturvallisuusvirasto katsoo, että tiettyjen lentopaikan laitteistojen suunnittelu- ja tuotanto-organisaatioihin on kohdennettava erityisiä sääntöjä ja hyväksyntämenettelyjä siltä osin, kuin täytäntöönpanosäännöissä niin määrätään, sen jälkeen kun on asianmukaisesti arvioitu menettelystä saatava hyöty.
50. Kaikissa tapauksissa muistutetaan, että lentopaikan laitteiston asennuksen ja moitteettoman toiminnan tarkistaminen paikalla kuuluu lentopaikan hyväksyntämenettelyyn kappaleessa 42 esitetyn mukaisesti. Lisäksi lentopaikan pitäjä on vastuussa mainitun laitteiston käytöstä ja huollosta, ja tältä osin se sisältyy toiminnanharjoittajan hyväksyntään ja valvontaan.

²⁷ ”Uuden lähestymistavan” perusteella on annettu noin 25 direktiiviä vuodesta 1987 alkaen. Sen pohjana ovat seuraavat asiakirjat: uudesta lähestymistavasta tekniseen yhdenmukaistamiseen ja standardeihin 7. toukokuuta 1985 annettu neuvoston päätöslauselma, kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta hyväksyntään ja testaukseen 21. joulukuuta 1989 annettu neuvoston päätöslauselma, jossa annetaan vaatimustenmukaisuuden arviointia ohjaavat periaatteet, ja teknistä yhdenmukaistamista koskevien direktiivien vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyistä tehty neuvoston päätös 93/465/EY.

iv) Henkilöstön pätevyyden ja terveydentilan tarkistaminen

51. Kuten kappaleissa 31 ja 32 todetaan, lentoturvallisuusvirasto pitää välttämättömänä, että sellaiselle henkilöstölle, jonka toiminta voi vaikuttaa lentopaikan käytön turvallisuuteen, asetetaan asiaankuuluvia vaatimuksia, jotka koskevat heidän ammattipätevyytensä ylläpitämistä ja mahdollisesti heidän terveydentilaansa. Virasto katsoo myös, että näiden vaatimusten noudattaminen on pääasiassa heidän työnantajiansa vastuulla.
52. Kuulemismenettelyn aikana joissakin kommentoissa ehdotettiin kuitenkin, että palontorjunta- ja pelastushenkilöstöä säänneltäisiin erillään lentopaikan pitäjistä ja että sitä varten perustettaisiin erillinen hyväksyntämenettely. Toisissa kommentoissa tätä vastustettiin voimakkaasti. Joissakin kommentoissa puolestaan tuotiin esiin tarve laatia kyseistä henkilöstöä varten asianmukainen ammattipätevyysjärjestelmä, joka kuitenkin olisi tehtävä kansallisella tasolla. Lentoturvallisuusvirasto toteaa, ettei ole mitään syytä kohdella pelastus- ja palontorjuntahenkilöstöä eri lailla kuin muita henkilöstöluokkia, jotka osallistuvat turvallisuuden kannalta arkoihin tehtäviin lentoasemalla. Tällaisen henkilöstön pätevyyden ja terveydentilan tarkistamisen olisi sovellettavien yhteisten sääntöjen perusteella kuuluttava lentopaikan pitäjän velvollisuuksiin, ja näin ollen se on yhtenä ehtona hyväksynnän saannille.

v) Arviointilaitokset

53. NPA 06/2006:ssa kysyttiin, olisiko kansallisten hallitusten nimittämien toimivaltaisten viranomaisten sijaan akkreditoitava arviointilaitoksia arvioimaan hyväksyntävaatimusten noudattamista, kun kyseessä ovat vain toiminnoiltaan yksinkertaisten lentopaikkojen suunnittelu ja niiden pitäjät (*"only for the design of the least complex aerodromes and for their operators"*). Alan toimijoiden merkittävä enemmistö piti toteuttamiskelpoisena vaihtoehtoa, jonka mukaan tällaiset laitokset arvioisivat vaatimustenmukaisuutta kansallisten sääntelyviranomaisten lisäksi ja antaisivat hyväksyntää edellyttäen, että tuloksena olisi yhtä turvallinen mutta tehokkaampi järjestelmä. Useimmat täsmensivät, että jos tällaista järjestelmää suunnitellaan, vaatimustenmukaisuutta tarkistaviin organisaatioihin olisi kohdistettava asianmukainen akkreditointimenettely sen varmistamiseksi, että ne toimivat avoimesti ja riippumattomasti ja toteuttavat itse kunnollisen johtamisjärjestelmän.
54. Lentoturvallisuusvirasto on ottanut nämä näkemykset huomioon, ja virasto katsoo, että asianmukaisesti akkreditoituilla arviointilaitoksilla olisi oltava oikeus valvoa ja hyväksyä sellaisia lentopaikkoja, myös niiden toiminnanharjoittajia, joilla ei harjoiteta säännöllistä lentoliikennettä. Lisäksi lentopaikan pitäjän tai lentopaikan suunnittelijan olisi voitava valita, lähettääkö se hakemuksensa jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle vai tällaiselle arviointilaitokselle. Mahdollisten eturistiriitojen välttämiseksi tällaisten laitosten akkreditointi kuuluisi lentoturvallisuusvirastolle.

vi) Toimivaltaiset viranomaiset

55. Edellä mainittuja kohtia lukuun ottamatta yhteisön toimivallan laajentaminen lentopaikkoihin ei voi millään muulla tavalla vaikuttaa jäsenvaltioiden ja niiden toimivaltaisten viranomaisten tehtäviin. Valtiomuoto (esim. liittovaltio), alueen laajuus, lentopaikkojen määrä ja läheisyssyyt saattavat edellyttää, että hyväksyntä- ja valvontaviranomaiset toimivat pikemminkin alue- kuin kansallisella tasolla (kuten on nykyään laita Saksan liittotasavallan

16 osavaltiossa). Valtiot saattavat myös haluta siirtää valvonnan jonkin läheisen maan toimivaltaiselle viranomaiselle tai koota yhteen useamman valtion voimavarat ja perustaa alueellisen valvontaviranomaisen. Tällainen valinta kuuluu täysin jäsenvaltioille, jotka ovat vapaita järjestämään toimeenpanojärjestelmänsä sopivaksi katsomallaan tavalla, kuten ne nykyäänkin tekevät.

56. Tästä syystä lentoturvallisuusvirasto ei tee mitään sellaisia ehdotuksia, jotka mahdollisesti pyrkisivät määräämään jäsenvaltioiden valvontajärjestelmille tietynlaisen rakenteen. Jäsenvaltioiden hallintorakenteet ovat jatkossakin täysin niiden omalla vastuulla. Rakenteella olisi kuitenkin saavutettava kaksi päätavoitetta. Ensinnäkin sen pitäisi mahdollistaa tehokas valvonta sen varmistamiseksi, että eri säännellyt henkilöt panevat säännökset täytäntöön oikein. Toiseksi, kuten yhtenäisessä eurooppalaisessa ilmatilassakin²⁸, toimivaltaisten viranomaisten on oltava riippumattomia lentopaikkojen suunnittelijoista ja niiden toiminnanharjoittajista ja käytettävä toimivaltuuksiaan puolueettomasti ja avoimesti.
57. Näin ollen jäsenvaltioiden nimittämät toimivaltaiset viranomaiset hoitavat kaikki hyväksyntä- ja valvontatehtävät. Ainoa poikkeus tähän on esitetty edellä v kohdassa. Hakijat ovat yhteydessä jäsenvaltioiden nimittämiin toimivaltaisiin viranomaisiin siinä jäsenvaltiossa, jossa lentopaikka sijaitsee tai jossa toiminnanharjoittajalla on pääasiallinen liikepaikkansa. Tässä yhteydessä muistutetaan, että perusasetus edellyttää lentoturvallisuusviraston valvovan sitä, miten toimivaltaiset viranomaiset täyttävät tehtävänsä. Tämä toteutetaan järjestelmällisillä ja säännöllisillä standardointitarkastuksilla.

d Yhdenmukaisuus maahuolintaa koskevan direktiivin kanssa

58. Jotkin tässä lausunnossa ja joissakin keskeisissä vaatimuksissa esitetyt aiheet edellyttävät tiukkaa koordinaatiota lentopaikkojen pitäjien ja maahuolitsijoiden välillä. Laajennetussa perusasetuksessa asetetaan velvoitteita viimeksi mainituille, kuten 29 kappaleessa selitetään. Koska maahuolintaa on jo säännelty etupäässä sen taloudellisten ja kaupallisten näkökohtien osalta vuonna 1996 annetulla erityisdirektiivillä²⁹, on huolellisesti vältettävä päällekkäisyyksiä ja mahdollisesti ristiriitaisia vaatimuksia. Lentoturvallisuusvirasto ehdottaakin, että mainittua direktiiviä muutetaan, jotta sen säännökset voidaan yhdenmukaistaa tässä lausunnossa ehdotettujen turvallisuussäännösten kanssa samalla kun määritellään selkeästi yhtäältä lentopaikan pitäjän ja toisaalta maahuolitsijan vastualueet turvallisuuskysymyksissä.

IV Läheisyysperiaate

59. Vuonna 2002 annetulla perusasetuksella siirrettiin toimivalta jäsenvaltioilta yhteisölle lentokelpoisuuden ja ympäristövaatimusten hyväksyntien alalla päätavoitteena säilyttää siviili-ilmailussa yhdenmukainen ja korkea turvallisuustaso. Asetuksen soveltamisalan ensimmäinen laajennus, joka koskee

²⁸ Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisen puitteista 10 päivänä maaliskuuta 2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 549/2004 4 artiklan 2 kohta (EUVL L 96, 31.3.2004, s. 1–9).

²⁹ Pääsystä maahuolinnan markkinoille yhteisön lentoasemilla 15 päivänä lokakuuta 1996 annettu neuvoston direktiivi 96/67/EY (EYVL L 272, 25.10.1996, s. 36–45).

lentoliikennettä, lentomiestien lupia ja kolmansien maiden ilma-alusten turvallisuutta, on jo saanut Euroopan parlamentin tuen (ensimmäisessä käsittelyssä maaliskuussa 2007) ja neuvoston poliittisen hyväksynnän (kesäkuussa 2007). Lainsäätäjät on myös ennakoitunut asetuksen soveltamisalan asteittaista laajentamista kaikille muille siviili-ilmailun turvallisuuden sääntelyyn liittyville aloille, jotta saataisiin aikaan kokonaisjärjestelmä. Se on ainoa keino välttää turva-aukot ja epä johdonmukaiset ja mahdollisesti ristiriitaiset vaatimukset.

60. Ajatus siitä, että yhdenmukainen, korkea turvallisuustaso voidaan saavuttaa vain yhteisön yhteisellä toiminnalla, ei ole uusi. Euroopassa on vallinnut asiasta yleinen yhteisymmärrys, ja Euroopan valtiot ovat jo vuosia sitten ryhtyneet yhteistyöhön JAA:n ja/tai Eurocontrolin puitteissa tavoitteenaan luoda siviili-ilmailun turvallisuuden alalle yhteiset säännöt. Viisi valtiota perusti myös lentopaikkatoiminnan alalle vuonna 1996 lentopaikkojen turvallisuusviranomaisten työryhmän GASR:n (*Group of Aerodrome Safety Regulators*). GASR:n jäsenmäärä on sen jälkeen kasvanut 28 kansalliseen ilmailuviranomaiseen, joista 22 on EU:n jäsenvaltioista. Kuudesta muusta GASR:n jäsenestä mainittakoon erityisesti Islanti, Norja ja Sveitsi, jotka kuuluvat myös EASA-järjestelmään.
61. Mainitun GASR:n jäsenmäärän vakaa lisääntyminen, joka perustuu kunkin yksittäisen valtion vapaaehtoiseen päätökseen, vahvistaa sen, että myös lentopaikkatoiminnan alalla tunnetaan voimakkaasti tarvetta toteuttaa yhdenmukaisesti yhteiset säännöt koko mantereella. Kuten jo EASA-järjestelmää perustettaessa todettiin, tavoiteltua yhdenmukaisuutta ei kuitenkaan voi saavuttaa minkään tällaisen vapaaehtoisen hallitusten välisen järjestelyn avulla. NPA 06/2006:een annetut vastaukset osoittavatkin, että alan toimijoiden laaja enemmistö on vakuuttunut keskitetyn toiminnan eduista siten, että yhteiset säännöt tulevat voimaan samana päivänä keskitetyn riippumattoman elimen valvonnassa. Samalla vastaajat korostivat sitä, että läheisyyssyistä hyväksyntä ja valvonta tulee pysyttää etupäässä toimivaltaisten viranomaisten tehtävinä.
62. Näin ollen on selvää, että ehdotetun toiminnan tavoitteita eli lentopaikkojen turvallisuutta ja yhteentoimivuutta sääntelevien yhteisten sääntöjen antamista ja yhdenmukaista soveltamista ei voida saada aikaan riittävässä määrin jäsenvaltioiden toiminnalla, joten ne voidaan toteuttaa ainoastaan yhteisön toiminnalla. Erityisesti ICAOn määräysten siirtäminen yhdellä kertaa osaksi koko 27 jäsenvaltion EU:n ja neljän assosioituneen valtion lainsäädäntöä on tehokkaampi menettely kuin jokaisen maan erillinen toiminta. Tämä on osoitettu määrällisesti oheisessa säädösten vaikutusten arvioinnissa.
63. Lisäksi riskien vähentämisen prosessi keskeisten vaatimusten kehittämiseksi varmistaa, että yhteinen toiminta on oikeassa suhteessa turvallisuustavoitteisiin eikä siinä mennä pitemmälle kuin tiukasti ottaen tarvitaan näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi korkeatasoiset keskeiset vaatimukset ja mahdollisuus käyttää vaatimustenmukaisuuden tarkastamisessa oikeudellisesti sitomattomia yhteisön ohjeita mahdollistavat paikallisten erikoisuuksien huomioon ottamisen siten, että ne eivät vaikuta haitallisesti odotettuihin etuihin tai turvallisuustasoon. EASA-järjestelmä, jossa voidaan yhdistää sekä sitovaa lainsäädäntöä että oikeudellisesti sitomattomia toimia, vastaa hyvin läheisyysperiaatteen ja oikeasuhteisuuden tarpeisiin lentopaikkatoiminnan alalla. Tietysti huolehditaan

siitä, että samoja periaatteita noudatetaan myös kehitettäessä asiaan liittyviä täytäntöönpanosääntöjä.

64. Lopuksi todetaan, että tämä ehdotus on Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 5 artiklassa vahvistettujen läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen.

V Säädösten vaikutusten arviointi

65. Tässä lausunnossa ehdotettujen toimenpiteiden vaikutusten arviointi on tehty päällekkäisen työn välttämiseksi komission kanssa, jonka on myös tuotettava oma vaikutusten arviointinsa. Oheinen säädösten vaikutusten arviointi osoittaa, että kaikki ehdotetut toimenpiteet muodostavat parhaan mahdollisen ratkaisun, kun useat vaihtoehdot ovat mahdollisia, ottaen huomioon niiden mahdolliset turvallisuusvaikutukset, taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset sekä niiden yhteensopivuuden kansainvälisen ja muun ilmailulainsäädännön kanssa.
66. Tästä syystä lentoturvallisuusvirasto katsoo, että asetuksen (EY) n:o 1592/2002 soveltamisalan laajentaminen tämän lausunnon perusteella koskemaan lentopaikkojen turvallisuutta ja yhteentoimivuutta vaikuttaa kokonaisuudessaan myönteisesti yhteisön toiminnanharjoittajiin ja kansalaisiin.

VI Päätelmät

67. Yhteenvedona lentoturvallisuusvirasto katsoo, että yhteisölle on vahvistettava toimivalta säännellä lentopaikkojen turvallisuutta ja yhteentoimivuutta. Tämän vuoksi todetaan seuraavaa:
- Kaikkien yleiseen käyttöön tarkoitettujen lentopaikkojen on oltava yhteisön lainsäädännön alaisia.
 - Perusasetuksen liitteeksi on laadittava erityiset yhteiset keskeiset vaatimukset, jotka koskevat lentopaikkojen fyysisiä ominaisuuksia, infrastruktuuria, laitteistoja, toimintaa ja hallintoa sekä lentopaikkojen välittömässä läheisyydessä syntyvien vaaratekijöiden vähentämistä.
 - Näiden keskeisten vaatimusten toteuttamisesta vastaavat lentopaikkojen omistajat, lentopaikkojen pitäjät ja sellaisia palveluja tai laitteistoja toimittavat organisaatiot tai henkilöstö, jotka vaikuttavat lentopaikkojen turvalliseen käyttöön, jäsenvaltioiden valvonnassa.
 - Lentoturvallisuusviraston tehtäviä ovat sääntöjen laatiminen, turvallisuusanalyysit ja standardointitarkastukset.
 - Säännöllistä lentoliikennettä palvelevien lentopaikkojen pitäjät hyväksyvät ja toteuttavat täysin kehitetyn turvallisuusjohtamisjärjestelmän.
 - Komissiolle annetaan valtuudet antaa täytäntöönpanosääntöjä ja vahvistaa sovellettava hyväksyntämenettely. Täytäntöönpanosäännöissä määritellään ne yksityiskohtaiset vaatimukset, joita edellä mainittujen organisaatioiden ja henkilöiden on noudatettava.
 - Täytäntöönpanosääntöjen on oltava oikeassa suhteessa lentopaikan monimutkaisuuteen nähden siten, että otetaan huomioon lentopaikan toiminnan laajuus ja sen luonne.

- Lentoturvallisuusvirastolle annetaan valtuudet antaa hyväksyntämenettelyssä käytettävät hyväksyntäeritelmät, joiden avulla mahdollistetaan joustavuus keskeisten vaatimusten täytäntöönpanossa samalla kun varmistetaan yhdenmukainen turvallisuuden taso.
 - Lentopaikan suunnittelu ja toiminta hyväksytään erikseen, mutta yksi ainoa hyväksyntä voidaan antaa, jos lentopaikan omistaja ja toiminnanharjoittaja ovat sama henkilö.
 - Toiminnanharjoittaja, joka harjoittaa toimintaa monella eri lentopaikalla, voi pyytää yhtä ainoaa hyväksyntää, joka kattaa kaikkien sen vastuulla olevien lentopaikkojen toiminnan ja hallinnon, kunhan se on perustanut tarvittavat keskitetyt toiminnot.
 - Akkreditoidut arviointilaitokset voivat suorittaa sellaisten lentopaikkojen hyväksynnän ja valvonnan, joilla ei harjoiteta säännöllistä lentoliikennettä, niiden omistajien tai toiminnanharjoittajien pyynnöstä.
 - Vaikka lentopaikan laitteiston vaatimustenmukaisuuden tarkastaminen on osa lentopaikan suunnittelun tai toiminnan hyväksyntää laitteiston tarkoitetusta käytöstä riippuen, turvallisuuden kannalta keskeisiin laitteistoihin voidaan kohdentaa erityisiä hyväksyntäjärjestelmiä, mihin voi sisältyä niiden suunnittelijan ja valmistajan valmiuksien osoittaminen, jos täytäntöönpanosäännöissä niin edellytetään, sen jälkeen kun on asianmukaisesti arvioitu menettelystä saatavat taloudelliset ja turvallisuuteen liittyvät edut.
68. Lentoturvallisuusvirasto katsoo, että edellä kuvatut toimintalinjat ovat paras keino säännellä turvallisuutta ja yhteentoimivuutta jäsenvaltioiden alueella sijaitsevilla lentopaikoilla ja niiden läheisyydessä. Se vastaa kaikkien niiden osapuolten enemmistön kantoja, jotka osallistuivat valmisteluvaiheessa järjestettyihin kuulemisiin. Ehdotetuissa toimintalinjoissa myös jaetaan toimivalta tasapainoisesti yhteisön institutionaalisia rakenteita noudattaen ja rajoittaen keskitettävät tehtävät ainoastaan niihin, joista komissio tai lentoturvallisuusvirasto selviää muita tahoja paremmin. Näin ollen virasto suosittaa, että komissio käynnistää tämän lausunnon pohjalta lainsäädäntömenettelyn.

Kölnissä ... päivänä ... kuuta 2007

P. GOUDOU
Johtaja